Zeitschrift: Heimatschutz = Patrimoine

Herausgeber: Schweizer Heimatschutz

Band: 94 (1999)

Heft: 1

Artikel: Überholt, unbrauchbar und verfassungswidrig : vor dem Urnengang zur Revision des Raumplanungsgesetzes

Autor: Kamm-Kyburz, Christine

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-175843

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 28.11.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Vor dem Urnengang zur Revision des Raumplanungsgesetzes

Überholt, unbrauchbar und verfassungswidrig

von Dr. Christine Kamm-Kyburz, Mitglied des Geschäftsausschusses des Schweizer Heimatschutzes, Zug

«... Es geht einfach weiter, Serie um Serie, wie die Vergrösserung einer Kaninchenfarm. Fährt man weiter, zeigt sich, dass das schweizerische Mittelland aufgehört hat, eine Landschaft zu sein.» Dies schrieben Max Frisch, Lucius Burckhardt und Markus Kutter vor 43 Jahren. Erst seitdem das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) am 1. Januar 1980 in Kraft getreten ist und seit der Verordnung von 1989 muss bei der Siedlungsentwicklung die Bedeutung unserer Kulturlandschaft und Kulturgüter gebührend berücksichtigt werden. Soll das nun alles wieder in Frage gestellt werden? Aus heimatschützerischer Sicht klar nein.

Mit einer am 11. Dezember 1991 von den Eidgenössischen Räten überwiesenen Motion hat Ständerat Ulrich Zimmerli den Bundesrat veranlasst, die RPG-Artikel 16 und 24 zu revidieren. Nach viereinhalb Jahren wurde der Gesetzesentwurf dem Parlament vorgelegt und nach Differenzbereinigungen am 20. März 1998 gutgeheissen. Gegen diese geplante Landschaftszerstörung ist mit Erfolg das Referendum ergriffen worden, über das nun am 7. Februar 1999 abgestimmt werden soll.

Wolf im Schafspelz

Die RPG-Teilrevision bezweckt – positiv ausgedrückt –, «die in der Landwirtschaftszone als zonenkonform geltenden Nutzungen zeitgemäss neu zu umschreiben sowie eine flexiblere Ordnung der Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen zu schaffen, die es den Kantonen gestatten soll, den regional unterschiedlichen Bedürfnissen der Landwirtschaft nach Befriedigung der Wohnbedürfnisse und nach ergänzender gewerblicher Tätigkeit besser Rechnung zu tragen» (BBl 1996 III 513). In der langen Zwischenzeit seit der Motion von 1991, aber nur fünf Wochen nach der bundesrätlichen RPG-Vorlage vom 22. Mai 1996 ist ab 1. Juli 1996 die Teilrevision der Verordnung über die Raumplanung rechtsgültig und führt u.a. bereits viele zusätzliche kantonalrechtliche «Ausnah-

Bild links: Am 7. Februar geht es unter anderem darum, ob fortan auch noch das Landwirtschaftsgebiet durch solche Anlagen überbaut werden darf . . . (Bild Rodewald, SL)
Photo de gauche: Le 7 février, le peuple décidera notamment s'il donne le feu vert à l'implantation d'installations de ce type en zone agricole... (photo Rodewald, FSPAP).

men ausserhalb der Bauzonen» auf. So ist nach geplanter RPG-Revision Art. 24 d «Kantonalrechtliche Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen» nur ein vergröberter Abklatsch der Art. 23 bis 25 in der geltenden Raumplanungs-Verordnung. Die Revisionsvorlage zeigt sich als Wolf im Schafspelz, die Neuumschreibung der Zonenkonformität geht vom sogenannten Produktemodell aus. «Künftig sollen daher all jene Bauten als zonenkonform bewilligt werden können, die für die Produktion landwirtschaftlicher oder gartenbaulicher Erzeugung, gleichgültig auf welche Weise diese produziert werden, erforderlich sind» (NR Protokoll 01.10.1997, S.1848, Bundespräsident Arnold Koller). Laut RPG-Revision sollen ohne irgendwelche Einschränkungen grössere Gewerbebetriebe ausserhalb der Bauzonen ermöglicht, in der Landwirtschaftszone vermehrt grosse Intensivmast- und Gewächshausanlagen für Hors-Sol-Kulturen errichtet werden. Die Revision versucht mit einer Unzahl von neuen Regelungen jetzt Betriebe, Verkaufs- und Lagerräume für überwiegend oder rein bodenunabhängige Produktion zu ermöglichen, und zwar «in einem Gebiet der Landwirtschaftszone... das vom Kanton in einem Planungsverfahren dafür freigegeben wird» (RPG-Revision Art. 16a). Dieses Planungsverfahren ist nicht genauer definiert. Daraus folgt ein erheblicher Druck auf die zuständigen kantonalen Behörden. Zwar werden schon heute grosszügig Ausnahmebewilligungen für Umbauten ausserhalb der Bauzonen gewährt, aber mit relativ genauen Kriterien.

Rechtlich unklar und nicht vollziehbar

Nach geplanter RPG-Revision Art. 24b «Nichtlandwirtschaftliche Nebenbetriebe ausserhalb der Bauzonen» sowie Art. 24c «Bestehende zonenwidrige Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen» werden die Grenzen zwischen Landwirtschafts- und Bauzone verwischt, wodurch sich die Landpreise in der Landwirtschaftszone erhöhen. Diese sind sowieso eine der schwersten Belastungen der Bauern, und die ganze Konstruktion der nichtlandwirtschaftlichen Nebenbetriebe erweist sich als Falle für die Landwirtschaft. Dazu kommen die durch die geplante RPG-Revision verursachten gemeindlichen Infrastrukturprobleme. «Die Folgen für das Siedlungsgefüge, das Landschaftsbild und die Agrarpolitik in der Schweiz wurden im Vorfeld der Revision nicht untersucht. Es weiss niemand, was auf uns zukommt!» (aus «Argumente gegen die RPG-Teilrevision», Résumé SL / BSP 11.11.1998, Seite 2). Mit der Revisionsvorlage werden die Kontroll- und Vollzugsaufgaben der Behörden nochmals erschwert bzw. erst recht verunmöglicht durch schwammig definierte Gesetzesartikel. Die Vorlage wimmelt nur so von anfechtbaren – mit viel Aufwand später vom Bundesgericht zu klärenden – Gummibegriffen wie zum Beispiel «weitgehend freigehalten», «weiterbestehen können», «bestimmungsgemäss nutzbar», «teilweise geändert», «massvoll erweitert», «Vereinbarkeit mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung», «in ihrer Substanz erhalten», «im wesentlichen unverändert», «höchstens eine geringfügige Erweiterung», «keine überwiegenden Interessen» usw.

Keinerlei Vision für die Landschaft von morgen

Jedes vierte oder rund 540 000 Gebäude befinden sich ausserhalb der jetzigen Bauzonen. Mit den erneut vorgesehenen Erweiterungsbauten für bodenunabhängige Produktion, mit den weit gefassten Umnutzungen zu gewerblichen Zwecken oder mit noch grosszügigeren Zweckänderungen schützenswerter Ökonomiebauten zu Ferienhäusern widerspricht die geplante Revision in krasser Weise dem bestehenden Raumplanungsgesetz (R PG Art. 1, 3 und 6) sowie dem Landschaftskonzept Schweiz (Hrsg. BUWAL / BRP, Bern 1998). Das RPG und das Landschaftkonzept fordern, den Boden haushälterisch zu nutzen, das Landwirtschaftsgebiet vor Zersiedelung und vor Baudruck zu schützen, naturnahe Landschaften und Erholungsräume zu erhalten und bestehende Siedlungen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Nach dem Wirtschafts- und Bauboom der sechziger Jahre war und bleibt ein Hauptziel der Raumplanung die Trennung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet, gemäss Bundesverfassung dann weiter «eine geordnete Besiedelung des Landes», die Pflege der Kulturlandschaft und die Förderung der bodenbewirtschaftenden bäuerlichen Betriebe (BV Art. 22quater, 3locties). Die geltenden Gesetzesartikel gehen von klaren Zielen aus. «Die Landwirtschaft pflegt und nutzt weite Teile der Landschaft und hat dadurch eine wichtige Funktion bei der Gestaltung der Kulturlandschaft. «Die Bundespolitik fördert eine natur- und landschaftsverträgliche Landwirtschaft» heisst es im Landschaftskonzept Schweiz, und unter den verbindlichen Sachzielen an erster Stelle: «Die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche soll in absehbarer Zeit mit besonders umweltschonenden Methoden bewirtschaftet werden» (Landschaftskonzept, Teil I, S.20–21).

. . . oder ob am Prinzip des geltenden Raumplanungsgesetzes festzuhalten ist, wonach Bau- und Nichtbaugebiet strikt zu trennen sind. (Bild SHS)
...ou s'il s'en tient au principe ancré dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire actuellement en vigueur qui exige une séparation stricte entre zones constructibles et non constructibles (photo LSP).

Avant la votation sur la révision de la LAT

Un projet dépassé, inutilisable et anticonstitutionnel

par Christine Kamm-Kyburz, membre du bureau de la Ligue suisse du patrimoine national, Zoug

«...Cela continue, petit à petit, comme l'agrandissement d'un élevage de lapins. En poursuivant son chemin, on s'aperçoit que le plateau suisse n'est plus un paysage», écrivaient Max Frisch, Lucius Burckhardt et Markus Kutter il y a 43 ans. Ce n'est que depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), le 1er janvier 1980, et de son ordonnance d'application en 1989, que l'on accorde l'importance qui leur revient aux paysages ruraux et aux biens culturels lorsqu'on prévoit des plans d'urbanisation. Faut-il remettre en question tout cela? Non! Pas pour la protection du patrimoine, en tout cas!

Par une motion acceptée le 11 décembre 1991 par les Chambres fédérales, le Conseiller aux Etats Ulrich Zimmerli a demandé au Conseil fédéral la révision des articles 16 et 24 LAT. Quatre ans et demi plus tard, le projet de révision a été soumis aux parlementaires qui l'ont accepté le 20 mars 1998, après l'élimination des divergences entre les deux Chambres. Le référendum contre cette défiguration programmée du paysage a abouti, et la votation populaire aura lieu le 7 février 1999.

Le loup dans la bergerie

La révision partielle de la LAT vise les buts suivants (exprimés de manière positive): «redéfinir les utilisations autorisées en zone agricole d'une manière plus conforme aux impératifs de notre temps» et «assouplir le régime des dérogations pour les constructions et installations hors des zones à bâtir, de manière à permettre aux cantons de mieux répondre aux besoins de logement et d'activité économique complémentaire de l'agriculture, lesquels varient selon les régions» (FF 1996 III). Une longue période s'est écoulée entre la motion acceptée en 1991 et la présentation du projet de révision de la LAT par le Conseil fédéral, le 22 mai 1996; par ailleurs, la révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, elle, n'est entrée en vigueur que cinq semaines après, soit le 1er juillet 1996, introduisant notamment de nombreuses nouvelles «exceptions de droit cantonal prévues hors de la zone à bâtir» (dérogations). Le projet de révision de l'art. 24 d de la LAT «Exceptions de droit cantonal hors zone à bâtir» reprend de manière grossière et déformée la réglementation actuellement en vigueur en vertu des articles 23 à 25 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire.

Le projet de révision de la LAT, tel le loup dans la bergerie, comporte une nouvelle définition de la notion de conformité à la zone agricole qui fait référence aux produits (modèle «produits»). «Désormais, toutes les constructions nécessaires à la production agricole ou horticole pourront être autorisées, quel que soit le mode de production utilisé» (Conseil national, traduction de l'intervention du président Arnold Koller, procès-verbaux, 01.10.1997). Selon le projet de révision de la LAT, de grandes entreprises artisanales pourront s'installer sans restrictions hors de la zone à bâtir, de même que les complexes de serres destinées à la culture hors-sol et les halles d'élevage intensif. La révision introduit une multitude d'articles de loi qui tentent de réglementer les possibilités d'autoriser l'implantation d'entreprises et de locaux destinés à la vente et l'entreposage de produits issus de méthodes de production essentiellement ou entièrement non tributaires du sol et cela, «dans une partie de la zone agricole que le canton aura désignée à cet effet moyennant une procédure de planification» (art. 16a révision LAT). Cette procédure de planification n'est pas définie de manière plus précise. Les autorités cantonales devront ainsi faire face à des pressions très fortes. Les dérogations qu'elles accordent assez généreusement à l'heure actuelle ont au moins l'avantage de correspondre à des critères relativement précis.

La révision de la LAT aggraverait le problème du changement d'affectation de bâtiments dignes de protection situés hors de la zone à bâtir (photo FSPAP).
Mit der RPG-Revision würde auch der problematischen Umnutzung schützenswerter Landschaftsbauten jenseits der Bauzonen Vorschub geleistet. (Bild SL)

Incertitude juridique et difficultés d'application

Selon la révision prévue de l'art.24b: «Activités accessoires non agricoles hors de la zone à bâtir» et de l'art. 24 c: «Constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone», la limite entre les zones à bâtir et les zones agricoles s'estompe, entraînant une hausse du prix des terrains en zone agricole. Il s'agit là de la charge la plus lourde pour les familles paysannes et la construction des secteurs d'exploitation non-agricole s'avère être un véritable piège pour l'agriculture. A cela s'ajoute le problème des infrastructures communales qui devront être créées en cas d'acceptation du projet de révision. «Il n'existe aucune étude sur les répercussions de la modification de la LAT sur l'urbanisation, le paysage et la politique agricole. Nul ne sait ce qui nous attend!» (argumentaire de la FSPAP/FUS 11.11.1998, p.2). En raison des dispositions très floues qu'il comporte, le projet de révision aggrave encore davantage, voire rend impossible, la tâche de contrôle et de surveillance des autorités. Il regorge de notions floues qui susciteront des litiges qui devront être éclaircis beaucoup plus tard et au prix fort, par le Tribunal fédéral, par exemple: «zones maintenues autant que possible libres de toute construction», «peut subsister», «utilisées conformément à leur destination», «transformation partielle», «agrandissement mesuré», «exigences majeures de l'aménagement du territoire satisfaites», « conservées dans leur substance», «demeurent pour l'essentiel inchangées», «tout au plus une légère extension des équipements existants» et «aucun intérêt prépondérant».

Aucun avenir pour le paysage

Un bâtiment sur quatre (540 000 bâtiments) est situé hors des zones à bâtir. Avec les possibilités d'agrandir des bâtiments pour la production hors-sol, de changer l'affectation des constructions à des fins artisanales ou commerciales et d'autoriser plus généreusement la transformation en maisons de vacances de bâtiments d'exploitation dignes de protection, la révision proposée est en contradiction totale avec la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (art.1, 3 et 6 LAT) et la Conception Paysage Suisse (OFEFP /OFAT, Berne 1998). La LAT et la Conception Paysage Suisse prévoient parmi leurs exigences: assurer une utilisation mesurée du sol, éviter le mitage des terres agricoles, sauvegarder les paysages naturels et les espaces de délassement et limiter l'extension de l'urbanisation aux sites déjà largement bâtis. Après le boom des constructions et de l'économie des années soixante, la séparation entre zones constructibles et non constructibles reste un des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire; selon la constitution fédérale, il faut également assurer «une occupation rationnelle du territoire», veiller à l'entretien du paysage rural et encourager les exploitations paysannes cultivant le sol (art. 22quater et 31octies cst.). Les articles de loi actuellement en vigueur visent des objectifs clairs. L'agriculture entretient et utilise de vastes parties du paysage et exerce ainsi une fonction importante de protection des paysages ruraux. Selon la Conception Paysage Suisse, la politique fédérale encourage une agriculture naturelle et respectueuse du paysage et l'un des objectifs prioritaires est d'arriver à exploiter l'ensemble de la surface agricole utile avec des méthodes particulièrement respectueuses de l'environnement.